

Protokół z kontroli
przeprowadzonej
przez **Komisję Rewizyjną Rady Gminy Kętrzyn**
Nr 2/2016

1. Kontrolowana jednostka organizacyjna:

Urząd Gminy Kętrzyn

ul. Tadeusza Kościuszki 2, 11-400 Kętrzyn.

NIP: 742-100-26-03 i Regon: 000535534.

2. Kierownik jednostki organizacyjnej podlegającej kontroli:

Paweł Krzysztof Bobrowski

Wójt Gminy Kętrzyn

3. Kontrolę przeprowadził zespół kontrolny Komisji Rewizyjnej Rady Gminy Kętrzyn w składzie:

Iwona Rałowicz

Agnieszka Roszig

Beata Bohdanowicz

4. Kontrolę przeprowadzono w okresie II/III kwartał 2016

5. Przedmiotowy zakres kontroli:

Kontrola wydatków związanych z promocją Gminy Kętrzyn w latach 2014-2015

6. Cel kontroli:

Celem kontroli była ocena prawidłowości wykorzystania środków publicznych na działalność promocyjną Gminy Kętrzyn oraz efektów tej działalności. Przedmiotem oceny były w szczególności:

- prawidłowość planowania i ujmowania w dokumentach planistycznych działań promocyjnych;
- rozwiązania organizacyjne w zakresie prowadzenia tych działań, przyjęte w Urzędzie Gminy Kętrzyn;
- skuteczność działań promocyjnych;
- zgodność wyboru podmiotów zewnętrznych do realizacji zadania w zakresie promocji z ustawą *Prawo zamówień publicznych* i uregulowaniami wewnętrznymi;
- działania organu wykonawczego Gminy Kętrzyn w zakresie pozyskiwania środków finansowych na działania promocyjne;
- prawidłowość klasyfikowania, ewidencjonowania i rozliczania środków finansowych na działalność promocyjną Gminy Kętrzyn.

7. Okres objęty kontrolą: **2014 i 2015 rok**

8. Podstawa prawa przeprowadzenia kontroli: **§ 84 ust. 1 , § 81-95 Statutu Gminy Kętrzyn.**

 1

9. Przebieg i wynik czynności kontrolnych

Użyte skróty-

Ilekróć w protokole jest mowa o:

- **Urządzie** – rozumie się przez to Urząd Gminy w Kętrzynie
- **Ustawie o samorządzie gminnym** – rozumie się przez to Ustawę z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zmianami),
- **Ustawie o finansach publicznych** – rozumie się Ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.;
- **Ustawie Prawo Zamówień Publicznych** – rozumie się Ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz. U. z 2015 r. poz. 2164 ze zmianami;
- **Statucie Gminy Kętrzyn** – rozumie się Statut podjęty Uchwałą Nr IX/36/2007 Rady Gminy Kętrzyn z dnia 30 maja 2007 r. w sprawie Statutu Gminy Kętrzyn ze zmianami;
- **Regulaminie organizacyjnym** – rozumie się Regulamin organizacyjny Urzędu Gminy Kętrzyn nadany Zarządzeniem Wójta Gminy Kętrzyn nr 45/2014 z dnia 1 sierpnia 2014 r., zmieniony Zarządzeniem Wójta Gminy Kętrzyn nr 84/2015 z dnia 29 września 2015 r.

I. Opis stanu faktycznego procedur i stanu prawnego działalności kontrolowanego podmiotu.

Urząd Gminy Kętrzyn stanowi aparat pomocniczy Gminy Kętrzyn funkcjonujący w formie jednostki budżetowej podlegającej m. in. ustawie o samorządzie gminnym, ustawie o finansach publicznych, ustawie prawo zamówień publicznych, prowadzący działalność na podstawie Statutu Gminy Kętrzyn oraz Regulaminu organizacyjnego. Organem wykonawczym Gminy Kętrzyn jest Wójt Gminy Kętrzyn.

W nawiązaniu do tematyki kontroli nie istnieje akt wewnętrzny Urzędu Gminy Kętrzyn określający zamówienia publiczne do 30.000 euro, który określałby sposób i kryteria wyboru wykonawcy usług promocyjnych bądź zakupu materiałów promocyjnych, co może sprawiać stronniczość dokonanych wyborów jak też uniemożliwiać zachowanie konkurencyjności podmiotów gospodarczych. Zgodnie z treścią audytu zadania zapewniającego funkcjonowanie kontroli zarządczej w Gminie Kętrzyn z dnia 27.04.2015 r. przeprowadzonego na wniosek Wójta Gminy Kętrzyn Pawła Bobrowskiego, zdaniem audytora dla potrzeb skutecznej kontroli zarządczej należy wprowadzić na podstawie art. 43 w związku z art. 44 ustawy o finansach publicznych procedury postępowania w sprawie udzielania zamówień publicznych, które umożliwią dokumentowanie dokonywania wydatków według zasad w sposób określony w ustawie w szczególności: w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu

założonych celów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. W celu realizacji w/w uregulowań prawnych należy stosować określone procedury postępowań, które powinny potwierdzać przestrzeganie zapisów określonych w ustawie o finansach publicznych. Takie procedury powinny wynikać z wewnętrznych przepisów, dla których nie obowiązuje ustawa prawo zamówień publicznych, stosując zasadę konkurencyjności. Według audytora, powyższe fakty wskazują, że udzielanie zamówień publicznych poniżej aktualnie kwoty 30.000 euro, dla których przepisy określone w ustawie prawo zamówień publicznych nie obowiązują, wymagają własnych regulacji, czego dotychczas w Urzędzie Gminy Kętrzyn na piśmie nie określono. Powyższe wskazuje, że kontrola zarządcza w tym zakresie co najmniej jest ograniczona.

II. Ocena kontrolowanego obszaru działalności podmiotu.

Zgodnie ze Statutem Gminy Kętrzyn:

§ 81.1. Komisja Rewizyjna kontroluje działalność Wójta, gminnych jednostek organizacyjnych i jednostek pomocniczych Gminy pod względem:

- a) legalności,
- b) gospodarności,
- c) rzetelności,
- d) celowości oraz zgodności dokumentacji ze stanem faktycznym.

Natomiast zgodnie z art. 44 ust.3 Ustawy o finansach publicznych wydatki publiczne powinny być dokonywane:

- 1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:
 - a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
 - b) optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów;
- 2) w sposób umożliwiający terminową realizację zadań;
- 3) w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

W wyniku czynności kontrolnych Komisja Rewizyjna Rady Gminy Kętrzyn ustaliła, że w zakresie tematyki kontroli Gmina Kętrzyn realizuje wydatki na promocję Gminy Kętrzyn i klasyfikuje je na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych i klasyfikuje je do rozdziału 75075 *Promocja jednostek samorządu terytorialnego* w §42010 i §4300 oraz §3040.

3

Komisja Rewizyjna dokonała kontroli dokumentów księgowych metodą losową na podstawie zestawień z obrotów na rachunku bankowym dotyczących ww. rozdziału i paragrafów w latach 2014 i 2015 otrzymanych od pracownika ds. promocji w Urzędzie Gminy Kętrzyn, z czego za rok 2014 sprawdzono 32 dokumenty źródłowe, zaś za rok 2015 sprawdzono 19 dokumentów źródłowych ogółem 51 dokumentów.

Zgodnie z zestawieniami wydatki na promocję Gminy Kętrzyn przedstawiają się następująco:

Wyszczególnienie	2014 rok	2015 rok
R. 75075 §4300 (usługi)	21.718,70	16.827,59
R. 75075 §4210 (materiały)	19.671,33	18.747,72
R. 75075 §3040 (nagrody-wieńce dożynkowe)	2.000,00	3.400,00
Razem	43.390,03	38.975,31

Powyższe wartości z tabeli zgodne są z wykonaniem w budżecie i sprawozdaniem RB-28S Urzędu Gminy, które przedstawiają się następująco*:

Budżet	Plan	Wykonanie na 31.12.20.. r.
2014	43.740,00	43.390,03
2015	48.460,00	38.975,31

**informacje otrzymane od Skarbnika Gminy Kętrzyn*

Wydatki na promocję Gminy Kętrzyn to w głównej mierze wydatki na: nagrody w konkursach sportowych, historycznych, szkolnych, itp., artykuły przekazywane świetlicom wiejskim, materiały wykorzystywane na imprezy kulturalne, sportowe i festyny integracyjne, dożynki, kwiaty na różne okazje, artykuły spożywcze, usługi gastronomiczne, usługi medialne w lokalnych gazetach i telewizji, w znikomym stopniu zaś wydatki na materiały typowo promocyjne: wydawnictwa, publikacje, foldery, albumy, itp., które służyłyby promocji gminy mającej na celu np.: wzrost liczby turystów, inwestorów, w tym nowych miejsc pracy, nowych mieszkańców, czy też wzrost wpływów z podatków lub wzrost liczby odwiedzin strony internetowej, itp.

Poniżej przedstawiono strukturę wydatków w rozdziale 75075:

Rok	Wyszczególnienie
	imprezy sportowe, historyczne, kulturalne itp., nagrody w konkursach
2014	4 828,60
2015	8 332,54
	usługi gastronomiczne
2014	549,00
2015	5 934,50
	ogłoszenia prasowe
2014	6 529,88
2015	3 039,11
	usł. medialne, w tym telewizyjne
2014	0,00
2015	1 476,00
	festyny, imprezy wiejskie, świetlice, szkoły, w tym art. spoż.
2014	8 831,31
2015	7 395,65
	dożynki, w tym nagrody za wieńce
2014	2 353,42
2015	6 685,18
	druk gazety gminnej
2014	0,00
2015	1 082,40
	koszty partnerstwa zagranicznego
2014	12 179,82
2015	525,00
	art. spoż. spotkania w Urzędzie Gminy
2014	740,18
2015	419,33
	kwiaty
2014	2 240,00
2015	974,00
	mat. promocyjne, logo, herb, itp.
2014	5 137,82
2015	3 111,60
Razem 2014	43 390,03
Razem 2015	38 975,31

W ocenie Komisji Rewizyjnej należy podjąć działania zmierzające do wyeliminowania przypadków promocji poszczególnych organów Gminy, a nie Gminy jako takiej. Większość wydatków promocyjnych na podstawie skontrolowanych dokumentów ma na celu reprezentację Wójta i Urzędu Gminy, a nie działań promocyjnych Gminy Kętrzyn

jako obszaru przyjaznego m.in. turystom, potencjalnym nowym mieszkańcom czy przedsiębiorcom.

W roku 2015 opracowano dokument planistyczny w postaci Strategii Rozwoju Gminy Kętrzyn do 2025 roku uchwalony przez Radę Gminy Uchwałą Nr XIV/79/2015 z dnia 21 października 2015 roku, w której zawarto działania dotyczące promocji, a mianowicie w obszarze gospodarki i promocji wyznaczono cel priorytetowy 3. Rozwój gospodarczy w oparciu o potencjał lokalny z kierunkiem działania 3.2 Promocja gminy jako miejsca atrakcyjnego do inwestowania i prowadzenia działalności gospodarczej, której służyć mają zadania realizacyjne:

- Tworzenie preferencyjnych warunków dla nowych inwestorów i osób otwierających działalność gospodarczą, w tym wdrożenie systemu ulg podatkowych,
- Stworzenie atrakcyjnej oferty dla inwestorów, którzy chcieliby współpracować z lokalnymi rolnikami (rynek przetwórczo-spożywczy) przy wykorzystaniu dobrze wykształconej kadry potencjalnych pracowników,
- Wyznaczenie i uzbrojenie terenów inwestycyjnych, w tym utworzenie i rozwijanie strefy ekonomicznej,
- Opracowanie i wdrożenie oferty inwestycyjnej gminy i prezentowanie jej na zewnątrz,
- Wdrażanie działań promujących ideę konkurencyjnej współpracy wśród lokalnych przedsiębiorstw.

Zaś wskaźnikami promocji gminy są:

- Liczba inicjatyw i działań na rzecz wzrostu przedsiębiorczości mieszkańców w ciągu roku (w sztukach)
- Liczba przedsiębiorców korzystających ze wsparcia finansowego (w sztukach)
- Liczba przedsięwzięć PPP w zakresie kluczowych inwestycji (w sztukach)
- Liczba nowych inwestorów tworzących nowe miejsca pracy (w sztukach)
- Powierzchnia terenów przygotowanych pod inwestycje (w ha)

W strategii jednak nie określono ilości wymiernych zamierzonych efektów (korzyści). Stąd też w przyszłości nie będzie możliwości określenia efektywności podejmowanych



działań i wydatkowania kwot w danym okresie, o której mowa w art. 44 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy o finansach publicznych, tj. wydatki publiczne powinny być dokonywane:

1) w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad:

a) uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

III. Zalecenia pokontrolne wydano / nie wydano*.

Wnioski:

W prawie polskim brak jest uregulowań dotyczących warunków i zasad realizacji zadania samorządów w zakresie promocji. Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził w wyroku z dnia 23 marca 2000 r., II SA/Ka 2407/99 15, że: „*Żaden powszechnie obowiązujący akt rangi ustawowej nie reguluje kwestii promocji powiatu i nie określa kompetencji organów tej jednostki samorządu terytorialnego przy wykonywaniu tego zadania*”. Uregulowana natomiast została kwestia ewidencjonowania i klasyfikowania wydatków na to zadanie, które powinny być ujmowane w rozdziale 75075- Promocja jednostek samorządu terytorialnego. Oznacza to, że granice prawne zostały określone szeroko i bardzo ogólnie, co powoduje, że to jednostki samorządu terytorialnego decydują o sposobach, metodach i narzędziach realizacji tego zadania. W związku z tym brak jest jednolitego podejścia do realizacji promocji przez samorzady. Mniejsza jest przejrzystość realizacji działań promocyjnych, a także bardziej ograniczona jest możliwość rozliczania urzędników z rezultatów tych działań, co może sprzyjać powstawaniu sytuacji korupcjogennych. Dokonywanie oceny celowości, skuteczności i efektywności działań promocyjnych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego należy do organów stanowiących czyli m.in. Rad Gmin.

Komisja Rewizyjna jednak zwraca uwagę, że w Urzędzie Gminy Kętrzyn reprezentowanym przez Wójta Gminy Kętrzyn podejmowane działania promocyjne i dokonywanie wydatków w większości nie uwzględniają wymiernych korzyści, które powinny być osiągnęte poprzez promocję (jak np.: wzrost liczby turystów, inwestorów, nowych mieszkańców, czy też wzrost wpływów z podatków lub wzrost liczby odwiedzin strony internetowej). Należy w przyszłości zwrócić uwagę na dokonywanie dokładnych analiz efektów postępów w realizacji *strategii promocji* tak, aby poniesione nakłady przynosiły jak najlepsze zakładane rezultaty. Poza tym Komisja Rewizyjna zwraca uwagę, że dotychczasowe wydatki w skontrolowanym zakresie dotyczą w większej mierze reprezentacji Wójta i Urzędu Gminy, a nie działań promocyjnych Gminy Kętrzyn jako obszaru przyjaznego m.in. turystom, potencjalnym nowym mieszkańcom czy przedsiębiorcom.

Komisja Rewizyjna zwraca szczególną uwagę również na brak aktu wewnętrznego w Urzędzie Gminy normującego realizację zamówień publicznych do 30.000 euro, który określałby sposób i kryteria wyboru wykonawcy usług promocyjnych bądź zakupu materiałów promocyjnych, co może mieć wpływ na stroniczość dokonanych wyborów, jak też uniemożliwienie zachowania konkurencyjności podmiotów gospodarczych. Zdaniem Komisji Rewizyjnej również w zamówieniach publicznych poniżej 30.000 euro powinny być zachowane zasady uczciwej konkurencji, które wynikają z art. 43 ustawy o finansach publicznych, według których każdy podmiot funkcjonujący na rynku ma prawo realizacji zadań publicznych, chyba że przepisy określone stanowią inaczej. Komisja Rewizyjna stwierdza, że zamawiający z sektora finansów publicznych przede wszystkim musi przestrzegać zasad wynikających z art.44 ust.3 oraz 254 ustawy o finansach publicznych. **W związku z powyższym Komisja Rewizyjna wnioskuje o wprowadzenie w Urzędzie Gminy Kętrzyn regulacji wewnętrznych określających sposób udzielania zamówień publicznych do 30 000 euro.**

Biorąc pod uwagę ustawę o dostępie do informacji publicznej z dnia 6 września 2001 r. (t. j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2058, z 2016 r. poz. 34,352) art. 6 ust.1 pkt 4 lit. a) i c) o treści: udostępnianiu podlega informacja publiczna w szczególności o: danych publicznych, w tym treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności: dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających jak również treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, Komisja Rewizyjna stwierdza, iż na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Gminy Kętrzyn nie opublikowano żadnych informacji dotyczących kontroli przeprowadzonych przez Komisję Rewizyjną, jak też zewnętrzne podmioty. **W związku z powyższym, Komisja Rewizyjna wnioskuje o opublikowanie na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej w istniejącej zakładce „Kontrole” informacji z niniejszej kontroli, jak też innych kontroli przeprowadzonych przez Komisję Rewizyjną, podmioty zewnętrzne i organy władzy publicznej, co najmniej z bieżącej kadencji Rady Gminy i Wójta Gminy Kętrzyn.**

IV. Integralną część protokołu stanowią następujące załączniki: w kserokopiach:

- 1/ Kartoteki za okres 01.2014-12.2015 konta klasyfikacji budżetowej 130 (rachunek bankowy) w rozdziale 75075 §3040, 4210 4300.
- 2/ Faktury zakupu materiałów i usług ogółem 51 sztuk z okresu 2014 i 2015 rok.

8

Protokół zawiera 9 (dziewięć) kolejno ponumerowanych stron. Sporządzony został w 3 (trzech) egzemplarzach, które otrzymują odpowiednio:

Przewodniczący Rady Gminy Kętrzyn,
Podmiot kontrolowany – Wójt Gminy Kętrzyn,
Podmiot kontrolujący- Komisja Rewizyjna Rady Gminy Kętrzyn.
Na tym protokół zakończono i podpisano:

Kontrolowany:

Paweł Krzysztof Bobrowski

29-08-2016

.....
Data i czytelny podpis

Kontrolujący:

1. Agnieszka Roszig

18.08.16
.....
Data i czytelny podpis

2. Iwona Rałowicz

18.08.16
.....
Data i czytelny podpis

3. Beata Bohdanowicz

18.08.2016
.....
Data i czytelny podpis

Uwaga: Protokół na wszystkich jego stronach winien być parafowany przez obie strony, w celu uniemożliwienia zmiany jego treści.

*) właściwe podkreślić